

Points de repère Points of Reference

Pierre Coulomb et Hélène Delorme

Volume 12, numéro 1, 1981

Production et politiques agricoles dans les pays industriels : du dedans au dehors

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701154ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701154ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Coulomb, P. & Delorme, H. (1981). Points de repère. *Études internationales*, 12(1), 5–30. <https://doi.org/10.7202/701154ar>

Résumé de l'article

The production and consumption of food occupy a major share of the general concern brought about by the world crisis. The growth of both elements continues nevertheless in keeping with the same capital-intensive and labour-saving standards of the previous expansionary phase. But the new context of world inflation, instability and recession imposes a burden with regard to the reproduction costs of food Systems in all of the OECD countries. Indeed, three trends are evolving simultaneously : the increase in the price of land; the instability of domestic price Systems; and, the new influence of international markets.

POINTS DE REPÈRE

Pierre COULOMB et Hélène DELORME*

ABSTRACT — Points of Reference

The production and consumption of food occupy a major share of the general concern brought about by the world crisis. The growth of both elements continues nevertheless in keeping with the same capital-intensive and labour-saving standards of the previous expansionary phase. But the new context of world inflation, instability and recession imposes a burden with regard to the reproduction costs of food systems in all of the OECD countries. Indeed, three trends are evolving simultaneously: the increase in the price of land; the instability of domestic price systems; and, the new influence of international markets.

L'apocalypse maintenant ?

Faim : un milliard d'hommes selon la Banque mondiale vivent en état de malnutrition. Spéculation : en 1972 les deux super-puissances, véritables marchands de bestiaux de l'ère atomique, provoquent une colossale flambée des prix agricoles internationaux. Arme alimentaire : le pouvoir d'affamer est désormais inclu dans la panoplie guerrière des États-Unis. Poison : dans les pays riches les consommateurs découvrent et ont peur des multiples substances qui sont incorporées aux aliments pour les conserver, les améliorer ou les enjoliver.

La production alimentaire tient une large place dans l'inquiétude collective que suscite la crise de croissance mondiale. Certains craignent que les pays industriels pour résoudre leurs difficultés ne renforcent leur domination sur le Tiers Monde. D'autres, plus prosaïques, redoutent que soit oubliée la misère que cette crise accentue dans les pays pauvres. D'autres encore détectent une crise de la production agricole.

Toutes ces interrogations animent, explicitement ou implicitement, les études rassemblées ici. Y a-t-il une crise de la production agricole ? Comment et en quoi les agricultures sont-elles affectées ? Que font les États dans cette conjoncture problématique ? Quels changements s'opèrent dans les places relatives des pays sur le marché international des produits alimentaires ? Quelles liaisons entre les évolutions du dehors et celles qui sont en cours au dedans ?

Les textes qui suivent concentrent leur attention sur la production alimentaire et non sur l'ensemble de la production agricole¹. Indispensables à la reproduction de la vie, les aliments occupent une place particulière dans les politiques développées par les États depuis le début de leur croissance industrielle. Tous accordent une

* Respectivement Maître de recherche à l'Institut national de recherche agronomique (INRA) et Attachée de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

1. Précisons que, comme le GATT, mais à la différence de la FAO et de l'OCDE, nous définissons ici les produits agricoles comme l'ensemble des produits utilisés pour l'alimentation humaine directe et indirecte. Cette définition exclut les produits agricoles servant de matières premières aux industries manufacturières (tels que les textiles); elle inclut, à côté des produits alimentaires végétaux et animaux et des boissons (rubriques 0 et 1 de la CTCI), les graines et noix oléagineuses (division 22 de la CTCI) et les huiles et graisses animales et végétales (rubrique 4 de la CTCI). Nous avons laissé en dehors de l'étude les produits de la pêche.

importance stratégique à l'objectif de sécurité alimentaire. Tous aussi s'efforcent de minimiser le coût de ces biens-salariaux par excellence que sont les aliments qui forment toujours une part importante et inélastique des budgets familiaux.

Dans les pages qui suivent, le lecteur trouvera dix études consacrées à la production et aux politiques nationales dans l'OCDE. Les points de repères que nous proposons privilégient aussi le champ national et écartent donc toute tentative de considérer comme un tout l'OCDE. À cause d'abord de la spécificité des structures nationales de production-consommation alimentaire. Cette spécificité conduit (ou oblige) chaque État à définir les conditions de son propre développement agricole, en respectant bien sûr les tendances communes qu'impose à tous la logique globale de la crise mondiale.

À cause ensuite du statut particulier que conserve dans tous les pays de l'OCDE le travail agricole. Dans chacun de ces pays l'agriculture reste une économie concurrentielle constituée en majorité par des entreprises familiales: en Europe du nord par exemple on compte un ouvrier et demi pour cinq chefs d'exploitation; même dans les régions de grande exploitation comme le Sud des États-Unis on ne dénombre en moyenne que trois ouvriers pour un entrepreneur agricole.

Ces agriculteurs, « entrepreneur marshallien » de Nouvelle-Zélande, « exploitant familial » français, « farmer » américain ou « microfondiaire » japonais etc., sont productivistes: ils cherchent à compenser toute baisse de prix, donc de revenu, en accroissant leur production. Ces comportements furent longtemps considérés par les gérants de la croissance industrielle comme irrationnels, car ils conduisent en permanence aux limites de la surproduction. Un changement ne s'esquisse-t-il pas aujourd'hui, la capacité de produire des aliments devenant pour les États industriels un moyen de compenser les pertes qu'ils subissent par ailleurs dans la restructuration de la division internationale du travail? Les évolutions de la production et des politiques agricoles dans les pays de l'OCDE depuis 1970 montrent que la question est pertinente.

I - LA POURSUITE DE LA CROISSANCE AGRICOLE

La première tendance à noter est la poursuite de la croissance agricole selon les mêmes normes que pendant la phase d'expansion antérieure.

A - Croissance des volumes produits

Alors que depuis 1970 les taux de progression de la production industrielle et minière mondiale chutent brutalement de presque 50%, la production agricole continue à s'élever à un rythme moyen sensiblement égal à celui de la décennie précédente: dans les pays de l'OCDE notamment, son taux de progression ne baisse en moyenne que de 8% (cf. tableau 1). Certes les rythmes de la croissance agricole varient de pays à pays (le graphique 1 montre que les pays d'Océanie, grâce à l'Australie, ont les plus forts taux d'accroissement, suivis par ceux d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale dont le développement est plus lent mais plus régulier), mais, comme dans tous la production s'accroît généralement plus rapidement que la population, dans tous (le Japon constituant l'exception la plus notable) le degré d'auto-provisionnement s'améliore.

B - Un modèle de production capital-intensive...

La croissance agricole continue selon les mêmes règles que celles qui ont prévalu après la Seconde Guerre mondiale, quand le modèle de production-consommation alimentaire mis au point aux États-Unis dans les années 40, a progressivement ordonné la modernisation de l'agriculture dans les autres pays². Les textes qui suivent montrent que dans tous les pays de l'OCDE la production agricole est de plus en plus « capital-intensive ». Tandis que les productions végétales s'intensifient par l'incorporation de doses croissantes d'intrants achetés à l'industrie (variétés nouvelles, engrais, pesticides, machines etc), les productions animales suivent la même voie en augmentant le recours à des aliments du bétail, également achetés, à base de céréales (ou de produits de substitution) et de leurs compléments oléo-protéagineux. Même la Nouvelle-Zélande, qui reste aujourd'hui le principal exemple d'une économie de marché où la viande soit produite à bas prix par des exploitations herbagères économes en capital, s'insère depuis la deuxième moitié de la décennie dans ce modèle de production pour diversifier son économie agricole et l'adapter aux nouvelles conditions de ses marchés extérieurs³.

TABLEAU 1 - Croissance de la production mondiale (variation annuelle du volume, en pourcentages).

	1961-70	1971-79
1- Production alimentaire ^(a)	2,8	2,5
Pays développés à économie de marché	2,4	2,2
Pays en voie de développement	2,9	3
Pays développés centralement planifiés	3,1	2,2
2- Production totale	6 ^(b)	3,5 ^(c)
Industries extractives	5,5 ^(b)	2,5 ^(c)
Industries manufacturières	7 ^(b)	4 ^(c)

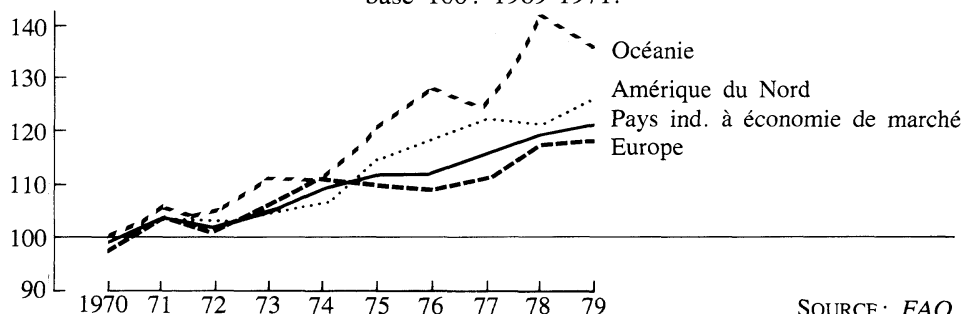
a) Production végétale et animale, à l'exclusion des matières premières agricoles destinées à l'industrie.

b) 1963-73.

c) 1973-79.

SOURCES : FAO-GATT.

GRAPHIQUE 1.
Indices FAO de la production alimentaire totale
base 100: 1969-1971.



SOURCE : FAO.

2. Voir l'article de J.P. BERLAN.

3. Voir l'article de B. EASTON.

Mais, à part ce cas limite, dans tous les pays étudiés ici, on n'observe aucune baisse en volume des achats de produits et matières premières fournies par l'industrie, qui globalement continuent leur progression malgré la hausse des prix unitaires. Deux sortes de réactions peuvent toutefois être distinguées selon le degré d'équipement atteint en début de période.

Dans les pays qui abordent les années 70 avec une agriculture déjà modernisée (comme ceux d'Europe et d'Amérique du Nord) des fléchissements temporaires et relativement faibles s'observent qui affectent plus les engrais que les aliments du bétail et l'énergie dont la consommation s'élève avec de moindres à-coups. Pour les investissements (achats de matériels, bâtiments, etc.) les évolutions très diversifiées par pays ne permettent pas de conclure à une tendance au ralentissement. Ainsi en Grande-Bretagne le nombre de tracteurs diminue mais la puissance à l'hectare s'accroît⁴; en France, les achats de machines (tracteurs, moissonneuses-batteuses) se ralentissent mais ceux de bâtiments d'élevage progressent⁵.

Dans les pays où la modernisation est moins avancée, la progression des achats suit au contraire un rythme accéléré. L'Espagne constitue un cas exemplaire de cette réponse à la crise. Les investissements y progressent de 6% par an en moyenne entre 1973 et 1977, contre 3,5% entre 1964 et 1972; les consommations intermédiaires de même s'intensifient, et au premier rang les achats d'aliments du bétail qui, par les importations croissantes qu'ils impliquent, sont un des principaux facteurs du déficit de la balance agricole espagnole à partir de 1968⁶.

La progression des achats des agriculteurs doit d'abord être rapportée au soutien que sous des formes variables - bas prix de l'énergie aux États-Unis et au Canada⁷, subventions aux achats d'engrais en Australie, de poudre de lait écrémé dans la CEE etc. - tous les États apportent au développement de ces flux. Il faut y voir aussi le reflet de la souplesse plus ou moins grande des complexes agro-industriels nationaux pour se protéger (ou tirer parti) des variations en hausse des prix des intrants.

Souplesse de l'agriculture: selon qu'elles fonctionnent selon la logique du profit ou qu'elles cherchent seulement à reproduire l'exploitant et sa famille, les exploitations réagissent diversement aux hausses de prix de leurs intrants. Alors que les grandes exploitations ont les moyens techniques (en jouant notamment sur la rétention d'engrais par les sols) et économiques nécessaires pour extensifier relativement leurs systèmes de production et par là réduire ou différer leurs achats⁸, les petites et moyennes doivent, pour compenser la baisse de revenu qu'entraîne la hausse des coûts, augmenter leurs ventes et donc leurs achats.

4. Voir l'article de J.S. MARSH.

5. Voir l'article de P. COULOMB et H. DELORME.

6. Voir l'article de V. PEREZ-DIAZ.

7. Voir l'article de Ph. EHRENSAFT.

8. Ces comportements seraient un des facteurs de la moindre progression des rendements qui se note pour le blé aux États-Unis (ils passent en moyenne de 17 Qx/ha. en 1961-65 à 21 Qx/ha. en 1969-71 et à 23 Qx/ha. en 1979) et de la stabilité des rendements de maïs à 51 Qx/ha. en France entre 1969-71 et 1979 (alors qu'ils avaient progressé de 30 Qx/ha. en 1961-65 à 51 Qx/ha. en 1969-71).

Souplesse de l'industrie : pour les aliments du bétail les possibilités de substitution sont plus grandes que pour les engrais et surtout l'énergie. Ces substitutions permettent, en modifiant la composition des rations, de limiter la hausse des coûts pour les éleveurs tout en préservant les marges des industries qui les approvisionnent. Le recours à cette opportunité varie fortement selon les pays. Ainsi dans la CEE, la Hollande et l'Allemagne fédérale, grâce à leur réseau mondial d'approvisionnement d'une part, à la bonne tenue de leurs monnaies (qui abaissent les prix des produits importés) d'autre part, parviennent mieux que la France et la Grande-Bretagne à contrôler la hausse des prix des aliments du bétail et à maintenir la croissance des volumes absorbés par les éleveurs⁹.

En réunissant les conditions nécessaires à la diminution permanente de la population employée dans l'agriculture¹⁰, cette évolution satisfait aussi l'exigence d'amélioration de la productivité du travail qui dans tous les pays de l'OCDE continue à progresser.

C - ... et labor-saving

Quelle que soit l'hétérogénéité interne propre à chacune des agricultures des pays de l'OCDE, toutes voient se réduire simultanément leur population active et leur part dans la production intérieure brute ; ceci à des rythmes analogues à ceux des années antérieures (cf. tableau 2). Certes dans les pays où la population active agricole représente en début de période plus de 20% de la population active totale, le rythme des départs est plus rapide que dans ceux où elle est proportionnellement moins importante, mais même dans ceux-ci elle n'en diminue pas moins. Ainsi aux États-Unis elle passe de 4,5% en 1970 à 3,7% en 1978 de la population active totale. Sur les 24 pays composant l'OCDE, un seul (le Royaume-Uni) a en 1967 moins de 5% de population active agricole, huit en ont moins de 10%. En 1977 la population active agricole descend en dessous de 5% de la population active totale dans trois pays (les États-Unis et la Belgique rejoignent le Royaume-Uni) et de 10% dans treize. La part de l'agriculture dans l'activité économique se réduit parallèlement à des taux plus lents que ceux de la diminution de la population active agricole : en 1970 l'agriculture participe pour moins de 5% à la PIB dans quatre pays (États-Unis, Canada, Allemagne fédérale, Royaume-Uni), et dans sept en 1978 (le Japon, la France et les Pays-Bas s'ajoutent aux quatre précédents).

9. En Allemagne fédérale et en Hollande les prix des aliments du bétail augmentent moins vite que ceux des produits animaux sauf pendant les deux années 1973-1974 de boom sur les prix internationaux de céréales. En France à partir de 1974, au Royaume-Uni à partir de 1973, des rapports inverses, défavorables aux éleveurs, s'observent entre les deux sortes de prix.

10. Voir l'article de M. PERELMAN.

TABLEAU 2 - Évolution de la part de la population active agricole (en % de la population active totale), et de la part de la production agricole brute dans la production intérieure brute.

	1961	1970		1978	
	% Pop. Act. Agr. ds Pop. Act. totale	% Pop. Act. Agr. ds Pop. Act. totale	% PAB dans PIB	% Pop. Act. Agr. ds Pop. Act. totale	% PAB dans PIB
Canada	13,0	7,6	2,75	5,7	2,5
États-Unis	8,3	4,5	3,0	3,7	2,4
Japon	29,0	17,4	6,0	11,7	4,3
Australie	10,9	8,0	8,3	6,4	7,9
Nouvelle-Zélande	14,8	12,9	12,5	11,7	10,0
Allemagne	13,1	8,6	3,4	6,5	3,2
France	21,8	14,3	6,5	9,2	4,9
Italie	31,0	19,5	8,1	15,5	7,1
Pays Bas	10,9	7,2	5,7	6,2	4,6
Royaume-Uni	4,5	3,2	2,4	2,7	2,3
Espagne	40,6	29,5	12,9	20,2	7,9
CEE-total	16,3	10,5		8,0	
OCDE-total	21,2	14,3		10,7	

SOURCE : OCDE-FAO.

Ces mouvements de baisse relative ne remettent pas en cause la spécificité des structures de production des pays étudiés. L'examen des taux de la population active agricole, de sa composition (notamment pourcentage de salariés) et de la part de la production agricole dans la PIB montre qu'au contraire cette spécificité se maintient puisqu'on peut différencier en 1978 comme en 1970 les pays de l'OCDE en trois groupes (cf. graphique 2).

La Grande-Bretagne, les Pays-Bas, les États-Unis, le Canada¹¹, l'Australie, la Nouvelle-Zélande forment le premier groupe. Les taux de population active agricole y sont faibles (inférieurs à 5% sauf en Australie), et voisins des parts de la valeur ajoutée par l'agriculture dans la PIB. Autrement dit, les systèmes de prix assurent dans ces pays une répartition du revenu national qui rémunère globalement les facteurs de production agricole dans les mêmes conditions que dans les autres secteurs. Cette parité est obtenue sur la base d'un taux élevé de salariés (toujours plus de 25% de la population active agricole, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas ayant les taux les plus faibles), d'exploitations de grandes dimensions moyennes, les Pays-Bas constituant l'exception qui complète la règle puisque son agriculture de petites exploitations s'appuie, comme celle des autres pays du groupe, sur une liaison ancienne au marché international datant de la mise en place au milieu du 19^e siècle du système de libre-échange agricole britannique¹².

11. Les statistiques dont nous disposons ne permettant pas de distinguer la population employée dans l'agriculture de celle employée dans la pêche et la forêt, ce pays ne figure pas sur le graphique 2.

12. Voir l'article de J.S. MARSH.

La France, l'Allemagne fédérale, le Japon constituent un second groupe. Les taux de population active agricole y sont plus élevés (compris entre 5 et 15% de la population active totale), mais, à la différence des pays du premier groupe, la part de la valeur ajoutée par l'agriculture dans la PIB n'atteint qu'environ la moitié de la part de la population active agricole dans la population active totale. Cet écart traduit l'existence de systèmes de prix qui permettent une sous-rémunération globale des facteurs de production, grâce surtout au caractère principalement familial du travail agricole. Dans ces pays en effet, les taux de salariés restent bas (moins de 20% de la population active agricole en France, moins de 10% en Allemagne fédérale et au Japon) et les tailles moyennes des exploitations sont exiguës, sinon microscopiques comme au Japon.

L'Espagne et l'Italie (on pourrait y ajouter la Grèce) forment le troisième groupe. Les taux de population active agricole y sont élevés et très ouverts les décalages avec les parts de la valeur ajoutée par l'agriculture dans la PIB. Cependant les proportions de salariés agricoles dans la population active agricole, qui restent élevées, dénotent le caractère récent du mouvement d'exode rural et la différenciation plus forte de la population agricole, la grande propriété latifundiaire notamment se maintenant, à côté des grandes et des petites exploitations, comme organisatrice de la production.

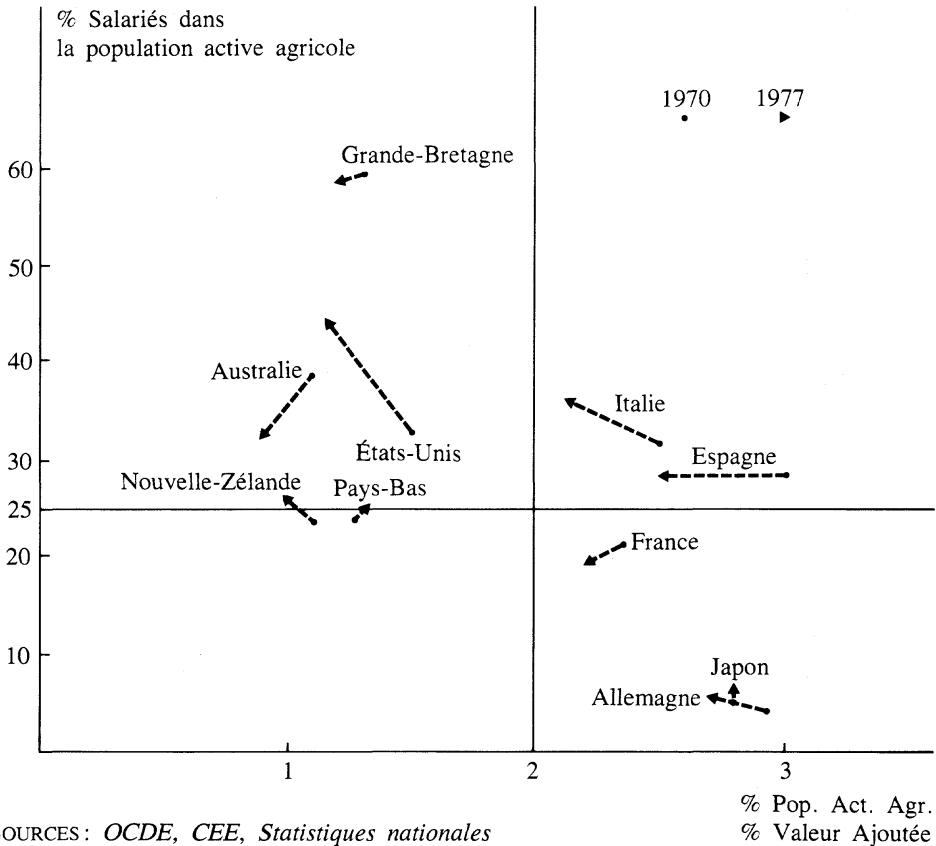
Cette distinction en trois groupes des pays étudiés ne doit pas faire oublier l'hétérogénéité interne de leurs agricultures. Dans tous se distinguent de manière spécifique une agriculture d'entreprise utilisant principalement du travail salarié et une agriculture artisanale recourant essentiellement au travail familial. Aux États-Unis par exemple les états du Middle West producteurs de céréales et de soja ont des taux relativement faibles de salariés (moins de 17%), tandis que ceux de la bordure sud, de la Californie à la Floride en passant par le Texas et le Nouveau Mexique, ont des taux toujours supérieurs à 50%¹³.

Cependant le graphique 2 permet aussi de constater que dans tous les pays étudiés les rapports entre les taux de population active agricole et ceux de la valeur ajoutée par l'agriculture dans la PIB s'améliorent entre le début et la fin de la décennie. Voyons comment l'évolution des habitudes de consommation alimentaire a contribué à cette amélioration de la rémunération des facteurs de production agricole.

13. Sur la diversité des formes de production aux États-Unis voir notamment H. NALLET, C. SERVOLIN, « Observations sur la production laitière aux États-Unis », BTI, 350, 1980.

GRAPHIQUE 2

Relation entre le taux de valeur ajoutée (% PIB), le taux de Population active agricole (% Pop. Active totale) et le taux de salariés dans la population active agricole en 1970 et 1977.



SOURCES : OCDE, CEE, Statistiques nationales

D - De la viande à tous les repas

Un modèle de production ne va pas sans un modèle de consommation qui régule la répartition du surplus entre les différents participants de la chaîne agro-alimentaire. L'évolution des habitudes de consommation alimentaire dans les pays de l'OCDE le vérifie.

Les articles qui suivent indiquent que la consommation alimentaire poursuit sa croissance à des rythmes moyens sensiblement équivalents à ceux de la période précédente. De ce fait les dépenses de consommation alimentaire continuent à diminuer relativement dans les budgets des ménages.

Mais dans les divers pays étudiés, la composition de la ration calorique moyenne se modifie dans le même sens. Si les habitudes de la consommation alimentaire nationales demeurent très spécifiques et témoignent de la force et de la stabilité des représentations qui déterminent le goût, toutes évoluent dans le même sens : la viande accroît sa part dans la ration calorique moyenne et devient le principal poste du budget alimentaire des ménages.

La satisfaction de ce rêve pluri-séculaire - de la viande à tous les repas - est le principal mécanisme qui, en assurant une augmentation du coût de la ration alimentaire moyenne plus rapide que celle de son volume, garantit la rentabilité et l'élargissement des échanges des produits agricoles et des biens industriels nécessaires pour les obtenir. L'élevage en effet devient le plus gros consommateur de céréales et d'oléagineux (il faut environ 7 calories végétales pour obtenir 1 calorie animale), dont la production suppose pour s'intensifier à son tour de grosses quantités d'inputs industriels.

Ce modèle de consommation conduit à distinguer, comme le fait B. Easton, deux groupes de produits parmi les produits agricoles: les produits de base d'un côté, les produits finis ou transformés de l'autre. Par produits de base, nous entendons les produits qui peuvent être utilisés pour la consommation animale, soit en l'état, soit après transformation par l'industrie. La base de ce groupe est constituée par les céréales¹⁴ auxquelles il convient d'ajouter les produits de complément et/ou de substitution qui forment un ensemble composite¹⁵ et aux limites fluctuantes¹⁶. Par produits finis ou transformés nous entendons tous les autres produits de l'agriculture qui contribuent à l'alimentation humaine.

II - LES DIFFICULTÉS NOUVELLES DE LA CROISSANCE AGRICOLE

Mais si la décennie qui se termine marque pour les agricultures de l'OCDE une phase d'expansion, elle est aussi une phase de difficultés croissantes. Ces agricultures doivent supporter en effet les conséquences du processus de restructuration mondial en cours: inflation, instabilité des prix, récession économique, baisse du niveau de vie, chômage etc. Les analyses présentées ici montrent que dans tous ces pays la politique agricole fait l'objet de débats soutenus. Quelles que soient les alternatives autour desquelles ces débats se focalisent - réforme des structures ou politique des prix comme en Australie ou en Grande-Bretagne, protectionnisme ou libre-échange comme en France, indexation ou non des prix comme aux États-Unis et en Espagne, introduction de quantums ou de quotas comme dans la CEE, rééquilibrage entre les régions ou entre les secteurs comme au Canada, ou comme à

14. Et d'abord les céréales tempérées que sont le blé, l'orge et le maïs. Bien que les pourcentages d'incorporation des différentes céréales en grains et de la farine de blé soient très variables, nous utilisons pour mesurer ce groupe de produits le total des divisions 041-046 de la CTCI que calcule de manière cohérente la FAO.

15. On y trouve des produits bruts, des sous-produits, des produits transformés. Nous y avons inclus: — les aliments pour animaux (division 081 de la CTCI qui regroupe les sous-produits des céréales, les tourteaux d'oléagineux et des produits de substitution des céréales); — les graines et noix oléagineuses (division 22 de la CTCI); — les huiles et graisses (rubrique 4 de la CTCI).

16. Les modifications des rapports de prix entraînent l'apparition ou la disparition de certains produits (comme le manioc qui, de plante vivrière tropicale, devient, à cause de la hausse des prix des céréales, un produit de l'alimentation animale largement utilisé en Europe). Les innovations techniques modifient aussi les limites de ce groupe de produits. Ainsi, dans la CEE, la poudre de lait écrémé est de plus en plus utilisée comme nourriture pour les veaux des étables laitières. Le caractère encore marginal de cette forme de consommation de la poudre de lait écrémé nous a dissuadés de l'inclure parmi les produits de base.

l'OCDE, politique agricole ou alimentaire -, tous s'inquiètent de l'accroissement du coût de reproduction des systèmes alimentaires nationaux. La hausse des dépenses publiques consacrées à l'agriculture, qui est la manifestation la plus évidente et la plus généralement soulignée de cette dynamique¹⁷, peut être rapportée à la conjonction depuis 1970 de trois évaluations: la hausse des coûts de production, et d'abord celle de ce bien rare non extensible par définition qu'est la terre; la déstabilisation des systèmes de prix internes et enfin l'influence nouvelle des marchés internationaux.

A - La hausse des prix du sol et la renaissance de la question foncière

Dans la plupart des pays le prix des terres augmente depuis 1970 plus rapidement que l'inflation¹⁸.

a) *Les causes de la hausse.*

Les causes de cette hausse sont multiples. La concurrence très vive des exploitations dans le jeu de la concentration et dans le rachat des terres libérées par les exploitations éliminées en est une. La structure même du marché des terres intervient aussi: le marché dominant étant celui des parcelles et non celui des exploitations, les prix se forment sur des quantités marginales de terre achetées. Les prix peuvent être d'autant plus élevés que la mise en exploitation de ces terres exige peu (ou pas) d'équipement supplémentaire¹⁹. L'enrichissement « sans cause » des propriétaires fonciers, en réévaluant fortement le capital foncier, est un troisième facteur de hausse, car il encourage des comportements spéculatifs diversifiés mais tous fondés sur le caractère de « valeur-refuge » que prend alors la propriété foncière²⁰. L'inflation, forte dans tous les pays, renforce les effets d'anticipation dans la formation du prix du sol.

La montée du prix de la terre pose deux problèmes aux exploitants: elle accroît d'abord les sommes immobilisées dans le foncier, ensuite le coût d'accès à la terre, pour l'installation comme pour la concentration.

Dans les pays européens et au Japon, le niveau de la rente est en pratique limité (à 2 à 3% de la valeur marchande du sol)²¹ par des législations qui réduisent les

17. Ce point occupe une place très large dans les pays anglo-saxons, et notamment aux États-Unis, car la politique budgétaire y est un des principaux instruments de stabilisation de la conjoncture.

18. En Grande-Bretagne l'indice 100 en 1970 passe à 216 en 1978, en Nouvelle-Zélande à 288. Aux États-Unis le prix de la terre augmente de 11,5% par an en moyenne de 1970 à 1978. Au Japon, cas extrême, l'hectare de rizière passe de 34 millions de yens en 1970 à 115 millions en 1978, soit plus du triple (cf. l'article d'A. BERQUE). Cependant cette hausse peut être limitée par les disponibilités des agriculteurs: ainsi depuis 1978 le prix des terres a diminué relativement en France et augmenté moins vite que le taux d'inflation, à cause sans doute de la baisse des revenus agricoles.

19. Sur l'effet du double marché foncier, voir P. COULOMB, « Système foncier et politique foncière », in *L'élaboration de la Politique agricole*, INRA, Paris, 1977.

20. Ainsi, dans les pays européens, les terres mises en vente chaque année se réduisent, tandis que les placements fonciers des sociétés financières s'accroissent (en Angleterre, mais aussi en France avec la création des groupements fonciers agricoles, sociétés civiles foncières).

21. La rente est encore plus faible - et même négative - au Japon où l'hectare de rizière peut atteindre 245 millions de yens. Voir l'article de A. BERQUE.

prérogatives des propriétaires sur les fermiers²². De plus, l'importance du faire-valoir direct transforme, pour beaucoup de producteurs, la rente en un revenu fictif qu'il n'est pas nécessaire d'encaisser pour rester producteur²³.

Dans les pays neufs d'Amérique et d'Océanie, la hausse de la rente foncière peut avoir un effet plus direct. Le bas prix du sol y permettait jusqu'ici de rémunérer les trois facteurs de production (terre, capital, travail), avec des prix agricoles relativement bas. Dans ce système, où la rente foncière est un coût de production effectif, sa hausse peut soit entraîner celle des prix agricoles, soit obliger à des changements des systèmes de production.

b) Pays neufs et anciennes nations.

La hausse des valeurs foncières modifie donc profondément les conditions de reproduction des entreprises agricoles. Les données de la crise sont cependant différentes dans les pays neufs et dans les anciennes nations d'Europe et du Japon.

Dans les premiers, la hausse de la rente foncière freine d'abord la mobilité des entrepreneurs placeurs de capitaux²⁴, et encourage donc l'émergence d'un modèle plus stable d'exploitant agricole. Peut-on penser pour autant que ces pays évoluent vers une situation proche de celle de l'Europe, du Nord Est des États-Unis ou du Japon? Il est indéniable que le faire-valoir direct et l'exploitation à main-d'oeuvre principalement familiale se développe partout (y compris aux États-Unis). Mais d'autres formes sociales de production se développent aussi dans le climat de hausse des prix du sol, et notamment des entreprises fondées sur la surexploitation des ouvriers agricoles, quand celle-ci est socialement possible²⁵.

Dans les secondes, l'aspect le plus crucial et le plus immédiat de cette crise est celui de la reprise des exploitations par les jeunes agriculteurs. En Europe, le coût d'accès à la terre (prix des terres, hausse du crédit hypothécaire, auxquels il faut ajouter la valeur des équipements et de la trésorerie nécessaire) freine déjà l'installa-

22. Depuis 1945, des législations de ce type ont été mises en place dans les pays européens qui n'en disposaient pas encore (statut du fermage en 1947 en France, *Agricultural Holding Act* en 1948 en Angleterre, etc). Ces législations sont actuellement critiquées (en France en particulier) par les propriétaires qui jugent le statut du fermage trop favorable aux exploitants.

23. La rente foncière n'est pas dans ce cas un véritable coût de production, ou, si elle l'est, ce n'est que de manière comptable - cf. l'article de P. COULOMB et H. DELORME, et pour les États-Unis l'article de M. PERELMAN.

24. Voir l'article de B. EASTON sur la Nouvelle-Zélande.

25. Cette forme de production a été longtemps dominante, sous des formes diverses, en Europe. Elle l'est encore dans les États-Unis de l'Ouest et du Sud et elle pourrait, si les conditions sociales le permettaient, renaître en Europe dans les grandes exploitations intensifiées. Ce type d'exploitation commence à se développer en France sur la base d'emplois d'ouvriers immigrés (fruits, vins, production animale hors-sol). De même en Italie ou en Espagne, ce modèle peut se développer dans les très grandes exploitations souvent encore exploitées de façon extensive. Il reste cependant que depuis 1970, la tendance a été aussi à l'accroissement du coût du travail salarié: ainsi en Angleterre, où le taux de travail salarié reste très important, cette charge a pesé lourdement sur le revenu agricole (42,9% de la valeur ajoutée en 1978). De même cf. l'article de V. PEREZ-DIAZ sur l'Espagne.

tion des jeunes²⁶ et tend en outre à alourdir le coût des politiques de structure. Ces politiques mises en place en France en 1960-62, puis étendues par la politique agricole commune aux autres pays de la CEE pour administrer l'exode agricole, s'insèrent plus difficilement en effet dans un marché des terres spéculatif²⁷.

Ainsi voit-on renaître des interrogations sur les formes sociales de propriété foncière agricole : la question est bien, pour les États d'aujourd'hui, comme pour l'Angleterre du XIX^e siècle, d'éviter la constitution d'une rente foncière détournant une part importante du revenu national aux dépens de l'industrie ou, autrement dit, que les prix agricoles aient à incorporer la hausse des prix ou des loyers de la terre²⁸.

c) Les nouvelles politiques foncières

En Europe du Nord (Allemagne, Pays-Bas dès le dernier tiers du XIX^e siècle, en France, mais aussi dans l'Angleterre du XX^e siècle), comme dans une certaine mesure dans les États du Nord Est américain, ce problème est pour une large part résolu par l'importance du faire-valoir direct et la très faible mobilité des exploitants. Si cette structure paysanne de la propriété foncière a souvent une base historique, elle a aussi été dans ces pays encouragée et développée par des politiques foncières facilitant la transmission héréditaire des terres²⁹, subventionnant les intérêts du crédit hypothécaire³⁰, gérant quelquefois la mise en marché d'une partie des terres³¹, administrant la concentration des exploitations³², assurant enfin aux fermiers la sécurité et la limitation des baux³³.

Certes depuis 1970, les politiques foncières se renforcent dans la plupart des pays européens et témoignent du souci général de minimiser la charge foncière des exploitants jugés rentables, en créant de véritables « postes de travail » dont les coûts de production seraient indépendants des prix du sol³⁴. Mais c'est surtout dans les pays neufs, aux terres longtemps bon marché, que le développement d'une politique de gestion publique de la propriété foncière est le phénomène le plus significatif de la période. Dans ces pays, en même temps que L'État accroît les aides

26. Voir l'article de P. COULOMB et H. DELORME sur la France et plus particulièrement le niveau d'endettement des jeunes agriculteurs : 12% des agriculteurs, dont 80% sont des jeunes le plus souvent éleveurs ou viticulteurs, supportent 50% de l'endettement total de l'agriculture.

27. Notamment parce que ces politiques peuvent être un facteur de hausse (par le crédit bon marché en particulier).

28. Cf. P. COULOMB, « Propriété foncière et mode de production capitaliste », in *Études Rurales*, 51, 1973.

29. Dès la fin du XIX^e siècle l'Allemagne se dote d'une législation qui permet la transmission de l'essentiel des biens agricoles à un seul héritier.

30. S'il en est ainsi depuis longtemps dans les pays européens et au Japon, (mais pas en Espagne), ce système s'est aussi généralisé dans les pays neufs.

31. Voir les Sociétés d'Aménagement et d'Établissement Rural (SAFER) mises en place par les lois de 1960 et 1962 en France.

32. Par la définition d'une « surface minimum d'installation » et la limitation des concentrations.

33. Par les statuts du fermage.

34. On parle ainsi de « bail de carrière » pour les fermiers, tandis que la politique des structures est liée à celle des mises à la retraite des producteurs. Une grande part du vocabulaire utilisé aujourd'hui par les agriculteurs européens ou leurs représentants syndicaux est de plus en plus emprunté au vocabulaire des travailleurs salariés.

à l'achat des terres (par des prêts hypothécaires comme en Nouvelle-Zélande), il développe de véritables politiques de structures, analogues aux politiques européennes (comme en Australie et au Québec). Les tensions que font subir aux entrepreneurs agricoles la hausse des prix du sol y sont en effet d'autant plus fortes que le coût du foncier y est généralement incorporé aux coûts de production (c'est le cas aux États-Unis). Mais la gestion du sol y pose aussi des problèmes plus délicats que dans les pays d'Europe car les prix y sont plus instables, ce qui modifie à tout moment les données de la rentabilité des exploitations.

B - La déstabilisation des systèmes de prix intérieurs

Pendant les années 60, les systèmes de prix qui, dans tous les pays de l'OCDE, rémunéraient le travail agricole s'organisaient selon un schéma commun et stable. Les prix perçus par les agriculteurs pour la vente de leurs produits variaient peu d'une année sur l'autre (en moyenne ils augmentaient de moins de 5% par an), toujours moins vite que les prix payés pour l'achat des moyens de production mais avec un écart faible, généralement inférieur à 1%.

La réorganisation des prix mondiaux de l'énergie et des biens industriels désorganisent complètement ces systèmes de prix dans les années 70. Les prix perçus par les agriculteurs s'accroissent plus rapidement mais aussi plus irrégulièrement³⁵, ce qui ouvre l'écart avec les prix payés qui en moyenne s'élèvent plus fortement encore, les années 1973 et 1974 marquant pour eux aussi un sommet. Chaque pays de l'OCDE s'inscrit de manière spécifique dans cette tendance générale, selon que sa politique laisse ou non les prix internes suivre les mouvements des prix pratiqués sur les marchés internationaux de produits agricoles d'une part, selon le taux d'inflation et la place accordée au blocage des prix agricoles dans la politique anti-inflationniste d'autre part.³⁶

a) Les prix perçus par les agriculteurs

L'examen des prix perçus par les agriculteurs permet de distinguer la zone de stabilité relative que constituent la CEE et le Japon de la zone de forte instabilité que forment l'Amérique du Nord et l'Océanie. Dans la CEE, la hausse des prix agricoles à la production est dans l'ensemble moins forte (surtout entre 1970 et 1974 où elle reste inférieure à 10% par an, le Royaume-Uni et l'Italie constituant les seules exceptions)³⁷, et plus régulière que dans le second groupe de pays où s'oppose une phase de surchauffe de 1972 à 1974 (les prix augmentent chaque année de 15 à 20% au Canada, aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande)³⁸ et une phase de

35. Entre 1972 et 1974, ils sont tirés vers le haut par les prix internationaux des produits de base ; en 1975 et 1976, ils baissent dans certains pays et leur hausse se ralentit dans d'autres.

36. Dans ces changements de prix s'inscrivent évidemment les évolutions monétaires des différents pays, évolutions qui sont à la fois le moyen, la cause et la conséquence de la restructuration économique mondiale en cours.

37. Sur la différenciation des prix nationaux qui permet dans la CEE l'usage des parités vertes, voir l'article de J. EVERSLEY.

38. Voir OCDE, *Examen des politiques agricoles dans les pays de l'OCDE*, Paris, 1978, qui fournit des données qui complètent et confirment celles des articles ici rassemblés (notamment chap. V).

décélération à partir de 1975 (les prix baissent en 1974-75 en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, en 1975-76 et 1976-77 au Canada, puis recommencent à monter ensuite mais à des taux inférieurs à 10%).

b) Les prix payés par les agriculteurs

L'analyse des prix payés par les agriculteurs permet d'éviter une interprétation trop simple en termes d'agricultures européennes protégées par la PAC de l'instabilité et de l'inflation mondiales et d'agricultures extra-européennes bénéficiaires puis pénalisées par ces évolutions. Dans tous les pays de l'OCDE d'abord, les prix payés par les agriculteurs s'accroissent entre 1970 et 1974 à des taux annuels nettement supérieurs à ceux des prix qu'ils perçoivent (ces taux se situent en général entre 15 et 30%, l'Allemagne fédérale, les Pays-Bas et la Belgique constituant les seules exceptions avec des taux annuels d'accroissement des prix payés compris de 1970 à 1974 entre 4 et 12%). C'est dans les pays à monnaies fortes ensuite que les agricultures subissent le moins fortement le poids des politiques anti-inflationnistes que mènent tous les États. Dans ces pays (Japon, Allemagne fédérale, Pays-Bas, Belgique) en effet les prix payés par les agriculteurs augmentent après 1974 à des taux annuels moins élevés que ceux des prix perçus d'une part, et qui tendent à se ralentir vers la fin de la décennie d'autre part. Dans tous les autres pays l'évolution inverse prévaut sans que ne s'affirme de tendance au ralentissement (ou à la régularisation) des taux annuels d'accroissement des prix payés par les agriculteurs.

c) La baisse des revenus agricoles

L'ouverture et l'instabilité des écarts de prix se répercutent sur les revenus des agriculteurs. À travers d'amples variations annuelles³⁹, le revenu agricole total dans chaque pays reste en 1977 à son niveau de 1970 ou baisse (cf. tableau 3 et graphique 3), le Royaume-Uni, avec des hausses voisines de 30%, constituant la principale exception. La diminution de la population active agricole limite la baisse du revenu moyen par exploitation. Il est sûr cependant que ce dernier - ou du moins le revenu disponible pour la consommation familiale - diminue plus fortement que ne le laisse croire le mode de calcul habituel de cette donnée (et notamment celui de l'OCDE) qui ne prend en compte ni les achats de matériel et de terre, ni les charges de remboursement des capitaux empruntés pour ces achats, tous ces postes de dépenses n'étant que partiellement allégés par l'inflation du fait de la hausse des prix de la terre et des intrants. De même les données existantes mesurent mal, ou pas du tout, les disparités de revenus entre agriculteurs qui, dans tous les pays étudiés, semblent fortes et ne se réduisent pas.

d) Le renforcement de l'intervention de l'État

Ainsi depuis 1970, tous les pays de l'OCDE naviguent au plus près entre « l'inflation alimentaire » - qui accroît les tensions de la société toute entière en

39. L'écart entre le revenu moyen 1970-77 et le revenu annuel maximum et minimum est de 1 (en 1970) à 2,5 (en 1973) en Australie; de 1 (en 1976) à 2,25 (en 1973) aux États-Unis; de 1 (en 1970) à 2,1 (en 1974) au Canada. Les écarts sont plus refermés en Europe: de 1 (en 1976) à 1,17 (en 1973) en France; de 1 à 1,26 en Grande-Bretagne depuis son entrée dans la CEE et 1977, de 1 à 1,5 entre 1970 et 1977; et au Japon ils varient de 1 à 1,17.

pesant de manière particulièrement ressentie sur le niveau de vie des salariés et en limitant le prélèvement sur l'agriculture alors que la restructuration de l'industrie implique qu'il soit maximisé - et les « ciseaux » des prix - qui accroissent les tensions internes à l'agriculture, et au système de production-consommation agro-alimentaire dans son ensemble et mettent en cause à tout moment sa capacité de se reproduire.

Dans tous ces pays, la crise s'accompagne de ce fait à la fois d'un renforcement de l'intervention de l'État et du retour au premier plan de la politique des prix et des marchés. Ces deux tendances communes des politiques nationales sont vérifiées d'abord sur le plan quantitatif par la faible proportion des crédits publics accordée aux politiques d'intervention directe sur les structures de production. La CEE constitue à cet égard un cas limite particulièrement exemplaire : comme le note J. Eversley, en 1978, les crédits de son budget agricole destinés à la modernisation des structures de production sont dix-neuf fois inférieurs aux crédits servant au soutien des marchés. C'est peu, même en tenant compte du caractère d'appoint qu'a l'apport de la CEE qui ne fait que s'ajouter aux aides nationales.

On peut vérifier ces deux tendances sur le plan qualitatif en second lieu, en notant que les instruments nouveaux qui sont ajoutés aux panoplies dont disposent les États pour gérer les prix et les marchés agricoles : système d'indexation partiel des prix à la production sur les coûts de production aux États-Unis en 1977 ; système des parités vertes dans la CEE introduit en 1969 et généralisé en 1973 ; extension à de nouveaux produits de la politique de « mise en marché ordonnée » en Australie ; extension des boards et création d'un marché à terme au Canada ; soutien des prix amélioré en Grande-Bretagne et en Espagne mais allégé et restructuré au Japon.

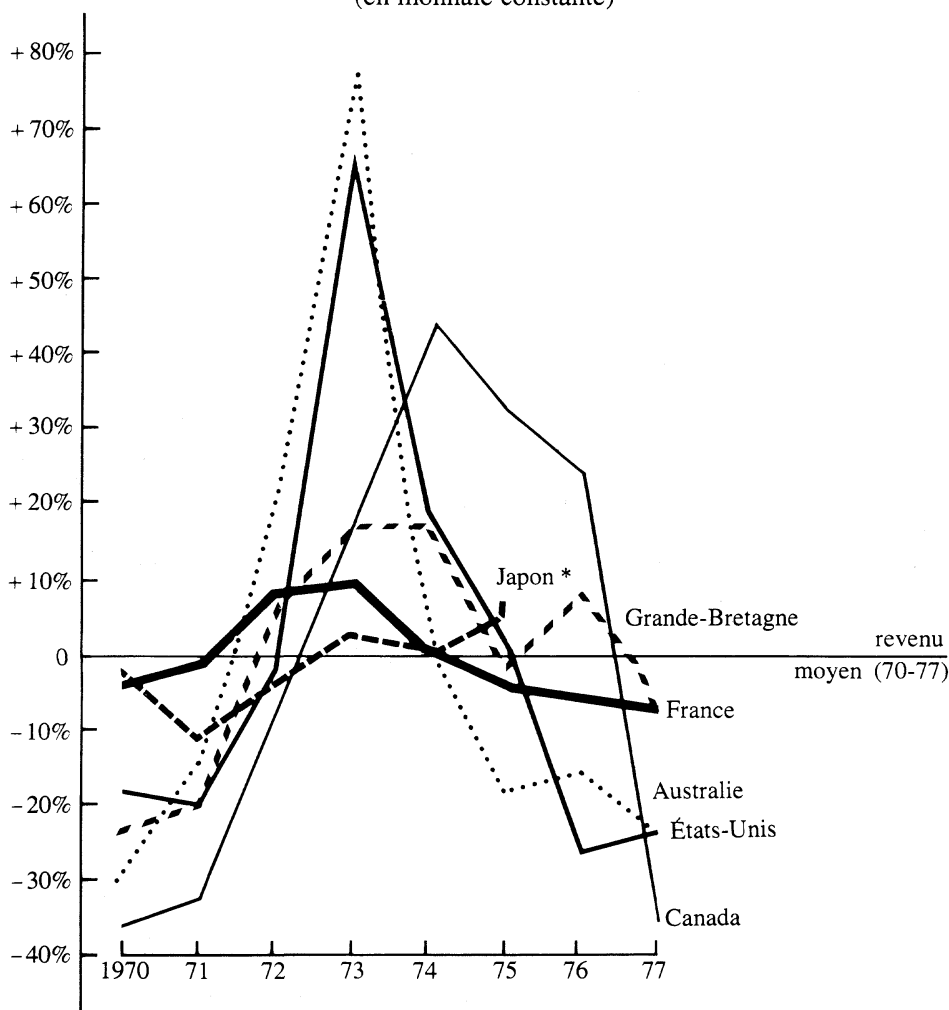
Quels que soient leurs instruments, les politiques de prix des pays de l'OCDE ont deux objectifs communs. Toutes d'abord garantissent des seuils minimums en deçà desquels les prix ne peuvent tomber, et épargnent donc aux complexes agro-industriels nationaux des baisses de prix susceptibles d'entraîner comme le note J.P. Berlan, un « blocage en chaîne de l'accumulation ». Toutes ensuite assurent une rémunération uniforme par unité de produit vendu⁴⁰. Ce mode de soutien consolide autrement dit, à tous les niveaux des systèmes alimentaires et pour chaque branche de produit, l'avantage comparatif des entreprises dont les coûts sont les plus bas tout en contraignant les autres à intensifier leur effort ou à disparaître.

Ces politiques de prix héritées des années 60 conservent leur efficacité : elles assurent dans tous les pays la poursuite de la croissance agricole. Mais elles butent dans les années 70 sur un nouvel obstacle, résultat des pléthores relatives auxquelles leur succès même aboutit. L'instabilité des marchés agricoles internationaux, qui

40. Ce point marque une autre différence avec les années 60 où certains pays appliquaient des politiques de prix différenciés en fonction des coûts de production. C'était le cas en France où jusqu'à l'entrée en vigueur des accords européens, en juillet 1969, des « quantums » différenciaient les prix du blé à la production en fonction des quantités vendues ; en Italie, jusqu'à la même date, où les prix des céréales étaient plus élevés dans le Sud, zone de petite production à coûts supérieurs à ceux de la grande production du Nord. En Grande-Bretagne, les *deficiency payments* ont alors aussi été utilisés pour différencier les prix obtenus en fonction de la taille économique des exploitations.

s'affirme depuis 1972, multiplie les possibilités de contournement des réglementations nationales de prix. Cette dynamique tend en permanence à extravertir les systèmes alimentaires nationaux : en perturbant les équilibres entre les branches et les agents qui les composent, elle les fait dépendre de plus en plus de ceux qui s'instaurent sur les marchés internationaux. Voyons maintenant quelles sont les formes de l'instabilité de ces marchés et les réponses qu'y apportent les États.

GRAPHIQUE 3
Écart des Revenus Agricoles par rapport à la moyenne 1970-1977
(en monnaie constante)



* pour le Japon : moyenne 70-75.

SOURCE : OCDE

C - L'influence nouvelle des marchés internationaux.

Depuis 1970 le dynamisme des marchés agricoles internationaux s'affirme à travers une instabilité croissante des prix, des volumes, des produits échangés et des places des différents pays échangeurs.

a) L'instabilité des marchés agricoles internationaux

Les échanges agricoles internationaux se développent en effet à un rythme soutenu, supérieur comme dans la période précédente à celui de la production (comparer le tableau 1 au tableau 3) mais cette fois presque égal à celui des échanges de produits industriels (cf tableau 3).

TABLEAU 3 - Croissance des exportations mondiales - 1963-1979 (variation annuelle en volume, en pourcentages).

	1963-73	1973-79	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Exportations mondiales	8,5	4,5	3,5	-3	11	4,5	5,5	6
Produits agricoles ^a	4	4,5	-3,5	5	9,5	2	9	7
Produits minéraux ^b	7	0,5	-2,5	-7,5	4,5	2	1,5	4
Produits industriels	11	5	8,5	-4,5	13	5	5	5,5

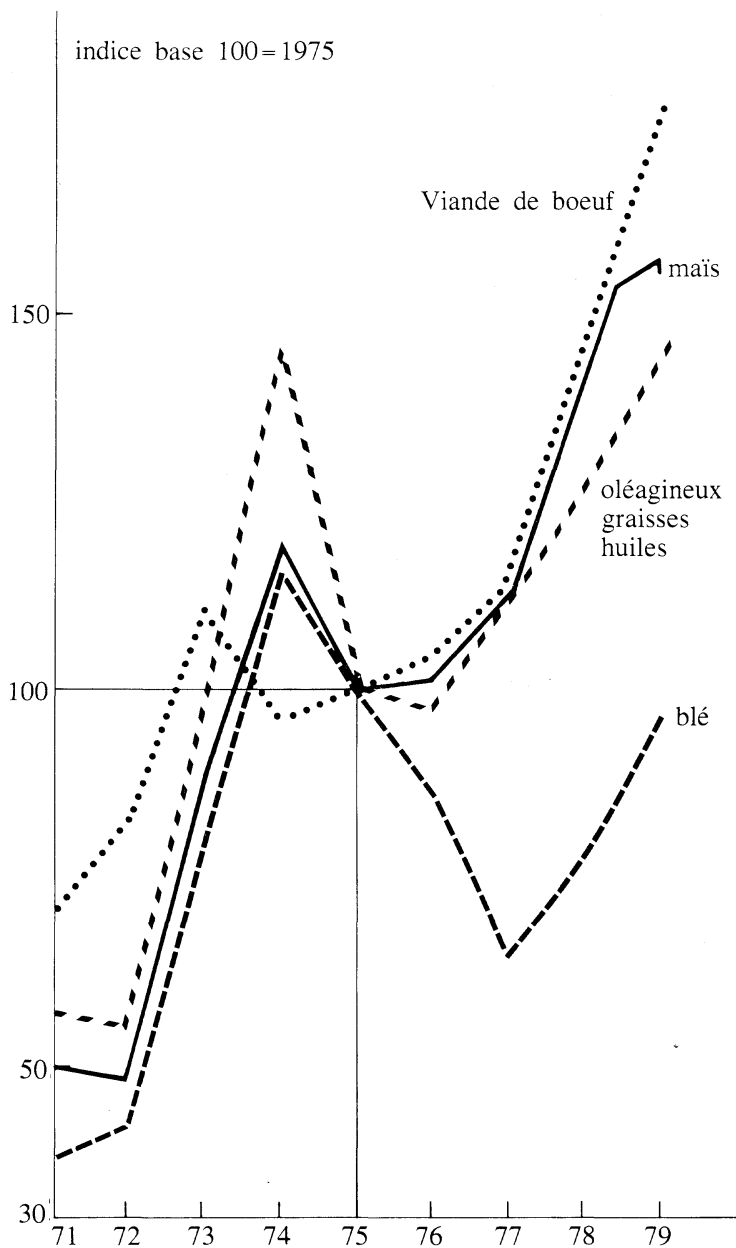
a - y compris matières premières agricoles destinées à l'industrie

b - y compris combustibles

SOURCE: GATT.

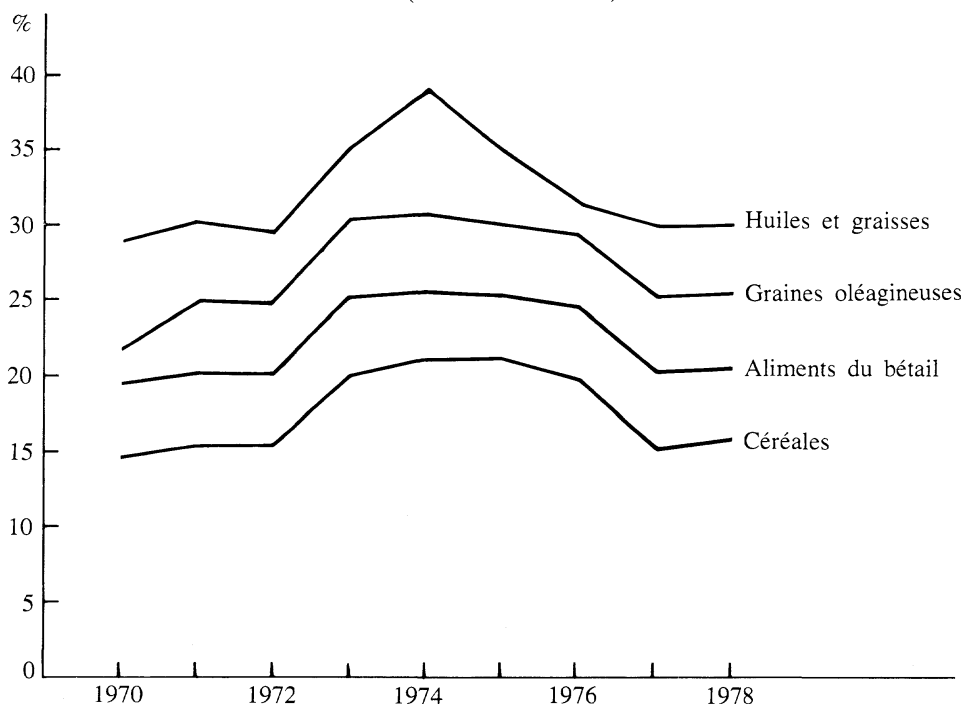
Cette expansion commerciale, qui concerne surtout les produits alimentaires (leurs échanges s'accroissent en volume de 1970 à 1978 au taux annuel moyen de 4,3% contre seulement 0,3% pour ceux de matières premières agricoles destinées à l'industrie), explique la stabilisation relative des exportations agricoles dans les échanges mondiaux: en valeur leur part, qui était passée de 19,5% au début des années 60 à 14% au début des années 70, se maintient à 12% depuis 1974. Cette expansion moyenne recouvre de fortes variations annuelles des volumes échangés (cf tableau 3) comme des prix à l'exportation. Ces prix, qui variaient de plus ou moins 10% dans les années 60, doublent en 1974 par rapport à 1970 puis oscillent dans des fourchettes allant de 0 à 50%(cf graphique 4). L'instabilité des volumes et des prix retentit sur la composition par produits des échanges agricoles internationaux. Les variations de la part des produits de base, qui restent les premiers produits vendus et achetés entre pays, en fournit un bon indice: elle s'élève de 30% avant 1972 à presque 40% en 1974 et redescend à 30% à partir de 1975 (cf graphique 5).

GRAPHIQUE 4.
Prix à l'exportation des produits primaires : blé, maïs, viande de boeuf et
oléagineux, graisses et huiles
1971-1979



SOURCE : GATT

GRAPHIQUE 5
Part des produits de base dans les exportations agricoles mondiales
(en % de la valeur)



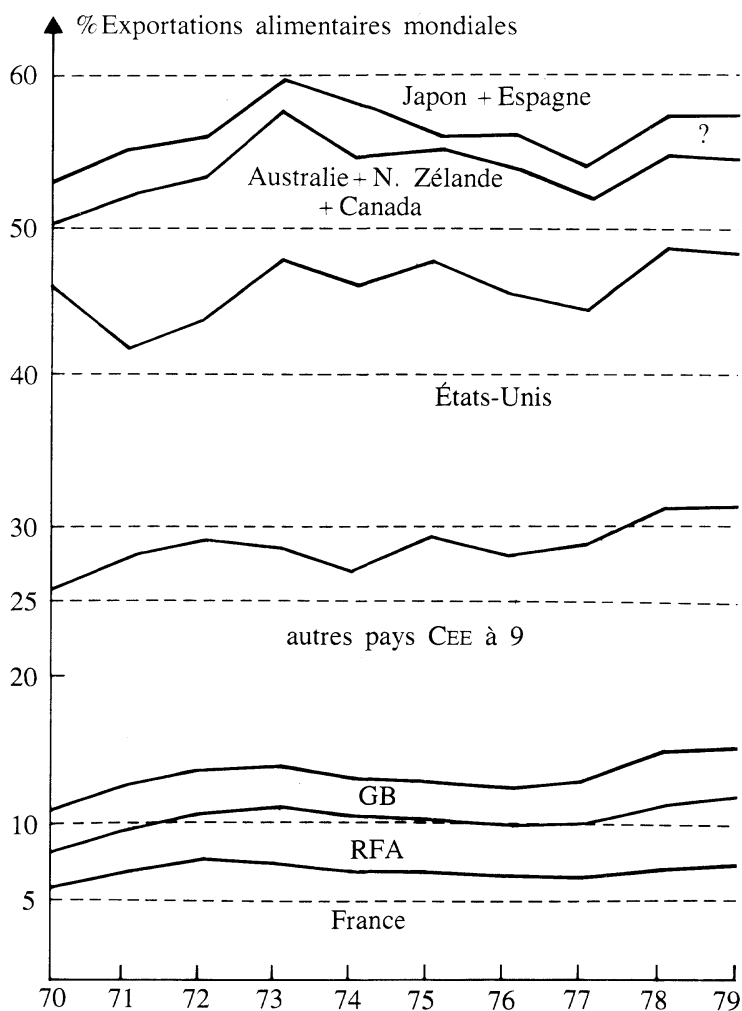
SOURCE : OCDE

Si elles sont moins fortes, les modifications qui affectent les places des différents pays de l'OCDE n'en sont pas moins constantes. Les États-Unis restent le premier exportateur mondial⁴¹, mais leur part dans les échanges mondiaux revient en 1979 à un niveau proche de celui du début de la décennie (17% des exportations mondiales) après s'être nettement élevée entre 1973 et 1975 (cf graphique 6). Dans le même temps, la capacité exportatrice de la CEE, qui demeure le premier importateur mondial⁴², s'affirme : ses exportations s'élèvent en valeur de 26% en 1970 à 32% en 1979 des exportations agricoles mondiales, les importateurs nets que sont l'Allemagne fédérale et le Royaume-Uni réalisant de meilleures performances que les exportateurs nets que sont la France et les Pays-Bas. La part des anciens dominions anglais tend à baisser (de 9% en 1970 à 6% en 1978 de la valeur des exportations mondiales), les ventes de la Nouvelle-Zélande étant plus affectées par la crise mondiale que celles des deux pays continents que sont le Canada et l'Australie.

41. Les États-Unis exportent principalement des produits de base. Ceux-ci, qui formaient en 1970 65% de la valeur des exportations agricoles américaines, en représentent 77% en 1979.

42. Avec une tendance nette à la baisse relative cependant puisque ses importations passent de 45% en 1970 à 42% en 1979 de la valeur des importations agricoles mondiales.

GRAPHIQUE 6
Part dans les Exportations Alimentaires mondiales des pays industriels.



SOURCE : OCDE

Si ces observations conduisent à relativiser fortement les discours des thuriféraires (de tous bords) de l'empire américain, elles incitent aussi à réfléchir sur l'influence nouvelle qu'exercent les marchés internationaux dans les politiques agricoles nationales.

b) Les réponses des États

Les évolutions des échanges internationaux ne prennent de sens que si elles sont rapportées à celles des systèmes et des politiques alimentaires nationaux pour qui l'échange international est à la fois un instrument et une sanction du développement.

La première tendance à noter est l'intensification de la participation des pays de l'OCDE aux échanges agricoles internationaux. Dans tous, les échanges extérieurs représentent depuis 1970 des proportions croissantes de la production agricole nationale. Cette évolution des flux externes permet généralement à ces pays (le Japon et l'Espagne étant les plus notables exceptions) d'accroître plus rapidement leurs exportations que leurs importations agricoles (cf. tableau 4).

TABLEAU 4 - Rapport entre le taux d'accroissement des exportations et des importations agro-alimentaires (en valeur. 1970 = 100).

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
États-Unis	1,0	1,08	1,62	1,7	1,9	1,6	1,4	1,5	1,66
CEE à 9	1,0	1,1	0,98	1,17	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3
France	1,18	1,3	1,3	1,37	1,17	1,11	0,9	1,06	—
Pays-Bas	1,0	1,0	0,98	0,9	0,99	0,99	0,9	0,9	—
Royaume-Uni	1,09	1,15	1,13	1,1	1,3	1,36	1,5	1,9	—
R.F. Allemagne	1,2	1,36	1,6	1,9	1,9	1,8	1,97	2,09	—
Italie	0,95	0,96	0,76	0,88	0,99	0,94	1,09	1,0	—
Espagne	0,86	0,79	0,8	0,6	0,54	0,74	0,68	0,7	—
Japon	0,95	0,76	0,57	0,49	0,35	0,39	0,38	0,38	0,37
Canada	1,19	1,3	1,49	1,08	0,95	0,92	0,9	0,92	1,01
Australie	0,89	0,99	0,84	0,58	0,59	0,78	0,7	—	—
Nouvelle-Zélande	1,18	1,23	1,49	0,87	1,25	1,07	0,77	—	—

SOURCE: OCDE-GATT.

Ce double mouvement commercial détermine une tendance à la spécialisation à l'exportation⁴³ que manifeste clairement l'augmentation de la part des pays exportateurs de l'OCDE dans les exportations mondiales des principaux produits agricoles (cf tableau 5).

43. Il faut mentionner ici la tendance inverse à la spécialisation à l'importation qui caractérise l'évolution des PVD dans leur ensemble et des PVD exportateurs de pétrole en particulier dont les importations agricoles (en dollars courants) augmentent fortement entre 1970 et 1979, passant de 2,5% à 7% des importations agricoles mondiales. Dans tous ces pays en effet, les États ont jusqu'ici assimilé le développement à l'industrialisation. Le blocage de la production agricole qui découle de ces stratégies, joint à l'urbanisation, qui diversifie les habitudes de consommation, et au fort accroissement démographique, qui multiplie les bouches à nourrir, creuse sans cesse le déficit alimentaire. On peut consulter sur ce point les études des politiques agricoles de l'Algérie et de l'Égypte faites respectivement par H. DELORME et L. TUBIANA dans « Déficit alimentaire et développement », *Maghreb-Machrek*, 91, mars 1981.

TABLEAU 5 - Part des pays exportateurs de l'OCDE dans les exportations mondiales de quelques produits agricoles (en % des tonnages ou des valeurs).

		1970	1978
1 — Blé : % de	France États-Unis Canada Australie	76,5	86,5
2 — Maïs : % de	France États-Unis Canada Australie	57,2	77,5
3 — Oléagineux ^a : % de	États-Unis Canada	69,9	78,6
4 — Beurre : % de	CEE à 9 Nouvelle-Zélande	71	87
5 — Fromage ^a : % de	CEE à 9	57,7	74
6 — Laits en poudre ^a : % de	CEE à 9	66,8	79
7 — Viandes abattues ^a : % de	CEE à 9 Nouvelle-Zélande	60	64,6

a — en valeur

SOURCE : OCDE.

Cependant, et c'est le second fait caractéristique qu'il convient de préciser ici, bien que nous l'ayons déjà noté, cette tendance à la spécialisation ne se retrouve pas au niveau de la production agricole où s'observe au contraire depuis 1970 des mouvements de despécialisation, la part des pays exportateurs de l'OCDE n'augmentant pas significativement ou diminuant même dans la production mondiale (cf tableau 6). Tous les pays de l'OCDE, autrement dit, cherchent et parviennent à utiliser leur participation croissante aux échanges internationaux pour élever et diversifier leur production agricole, soit qu'ils s'efforcent d'améliorer le solde créditeur de leur balance commerciale (dans le cas des pays exportateurs nets), soit qu'ils veillent à élever leur taux d'auto-approvisionnement (pour ceux qui sont importateurs nets).

TABLEAU 6 - Part des pays exportateurs de l'OCDE dans la production mondiale de quelques produits agricoles (en % des tonnages produits).

		1971	1979
1 — Blé: % de	France États-Unis Canada Australie	24,0	24,2
2 — Maïs: % de	France États-Unis Canada Australie	50,9	53,2
3 — Graines de soja: % de	États-Unis Canada	66,3	63,8
4 — Beurre: % de	CEE à 9 Nouvelle-Zélande	30	31
5 — Fromage: % de	CEE à 9 Nouvelle-Zélande	29	31
6 — Lait entier sec de vache: % de	CEE à 9	28,3	32,3
7 — Viandes ^a : %	CEE à 9 Nouvelle-Zélande		
	— bovins	7,3	7,2
	— ovins	4,7	11,0
	— porcins	11,1	10,1

a) en 1000 têtes

SOURCE: FAO.

Le paradoxe apparent entre l'évolution des exportations et celle de la production ne peut s'expliquer que par référence à la logique de fonctionnement du modèle de production-consommation américain. Dans ce modèle, l'élargissement et la rentabilité des échanges (des produits agricoles, des produits industriels utilisés pour les élaborer et les transformer, des services nécessaires pour les distribuer) dépendent de l'expansion de la production. L'équilibre entre le mouvement des marchés et celui de la production est conditionné par le rythme auquel les habitudes de consommation alimentaire se modifient⁴⁴. Si l'on rappelle que les pays de l'Est et ceux du Sud utilisent à leur tour le modèle américain pour moderniser leurs propres modèles de production-consommation alimentaire⁴⁵, on peut conclure des deux

44. Le modèle américain prend la suite des systèmes d'approvisionnement mis en place dans la phase d'expansion de la fin du 19^e siècle par le Royaume-Uni puis par les autres métropoles européennes. Ces pays avaient alors les pouvoirs politiques, militaires, idéologiques, économiques d'étendre outre-mer leurs marchés internes. Sur cette interprétation du protectionnisme français, voir M. GERVAIS, M. JOLLIVET, Y. TAVERNIER, *La fin de la France paysanne — De 1914 à nos jours*, Paris, Ed. du Seuil, 1976, chap. 1.

45. Voir J.P. CHABERT, H. DELORME, « Les relations Nord-Sud-Est sur le marché international des céréales », à paraître dans *Économies et Sociétés* (Série Relations économiques internationales).

observations qui précèdent que la crise mondiale marque une nouvelle extension de ce modèle.

L'évolution des politiques commerciales agricoles des pays de l'OCDE confirme cette analyse. Toutes s'efforcent, comme le fait la politique américaine depuis 1945⁴⁶, d'intégrer la politique d'exportation dans la politique d'organisation des marchés nationaux d'une part, de la concevoir d'autre part comme une politique de développement des pays partenaires, que ceux-ci soient des clients ou des fournisseurs. L'exemple de la CEE est particulièrement significatif de cette évolution. En tant que groupe globalement importateur net, la CEE accorde la priorité à la diversification et à la stabilisation de ses approvisionnements extérieurs, surtout en produits de base que ses élevages consomment en grosses quantités. C'est après avoir craint à l'automne 1973 une rupture d'approvisionnement en soja, à la suite de l'embargo américain, que les Neuf parviennent à s'ouvrir une source alternative d'approvisionnement, grâce surtout à la Convention signée à Lomé en 1975 et qui, renouvelée en 1979, relance la production d'oléagineux dans les pays signataires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique⁴⁷. Cette Convention pourrait aussi servir de base à une politique d'élargissement des débouchés extérieurs, en favorisant une modernisation de la production-consommation alimentaire des pays partenaires conformément au modèle européen. Mais l'hétérogénéité de la CEE (qui réunit une majorité de pays importateurs nets d'une part, où s'opposent d'autre part le pays exportateur net de céréales qu'est la France, les pays exportateurs de produits animaux que sont ses voisins du nord et le pays exportateur de produits méditerranéens qu'est l'Italie) ne lui a pas permis jusqu'ici, comme l'observe J. Eversley, de définir une politique d'exportation dynamique articulant les unes aux autres la politique de coopération au développement, la politique d'aide alimentaire⁴⁸ et la politique commerciale agricole⁴⁹.

Il convient de noter ensuite l'ambivalence qui caractérise les comportements de tous les États de l'OCDE à l'égard de la stabilisation des marchés agricoles internationaux. Tous la jugent souhaitable, des fluctuations « trop brusques et trop fortes »⁵⁰ risquant de bloquer l'expansion de la production, et donc celle des échanges, en particulier dans les pays sous-développés qui n'ont pas l'infrastructure

46. Il convient de rappeler l'ampleur des mesures prises par les États-Unis entre 1945 et la fin des années 60 pour élargir et régulariser leurs marchés agricoles extérieurs. Leur politique associait un effort de stockage considérable; une aide tout aussi importante à l'exportation par les crédits de la Commodity Credit Corporation et par ceux de l'aide alimentaire qui, réglementée par la Public Law 480 de 1954, a représenté certaines années jusqu'à la moitié des exportations américaines de céréales; enfin une aide au développement des pays partenaires qui commence dès 1948 avec le Plan Marshall d'aide à la reconstruction de l'Europe, de la Corée etc.

47. L'accroissement de la part des oléagineux dans les crédits accordés aux budgets des États ACP par le Stabex (stabilisation des recettes d'exportation), qui passe de 10,5% du total en 1975 à 63% en 1978, confirme cette analyse. Voir sur cette politique J.P. BERTRAND, J.P. CHABERT, H. DELORME, L. TUBIANA, « Les relations commerciales agricoles entre la CEE et le Tiers Monde », rapport présenté au colloque de l'Association européenne des économistes ruraux, Dijon, septembre 1978.

48. La CEE est depuis 1971 le second fournisseur mondial, après les États-Unis, d'aide alimentaire en céréales; elle est depuis 1974 le premier fournisseur mondial d'aide en poudre de lait écrémé et en huile de beurre.

49. Voir notamment les « Réflexions sur la politique agricole commune » présentées par la commission de la CEE le 3 décembre 1980.

50. *L'instabilité des marchés des produits agricoles*, OCDE, Paris, 1980, p. 1.

technique, économique, commerciale, financière pour se protéger. Mais aucun ne veut priver les agents de son complexe agro-alimentaire des avantages qu'ils peuvent en tirer ni se passer des éléments de souplesse que cette instabilité introduit dans la gestion des systèmes nationaux.

On peut comprendre ainsi l'intensité, l'objectif et l'insuccès des négociations agricoles internationales, dont les pays de l'OCDE, parce qu'ils sont tous (au moins potentiellement) des exportateurs agricoles et qu'ils entendent le rester, sont parmi les plus actifs artisans. Ces négociations s'appuient désormais sur un réseau serré d'organisations, à compétence régionale (comme la CEE, l'OCDE, la commission trilatérale Europe-Japon-Amérique, etc.), mondiale (FAO, Fonds d'intervention pour le développement agricole, CNUCED, Conseil alimentaire mondial etc.) ou sectorielle (Conseil international du blé, accords sur le sucre, le cacao, le café, etc.). L'objectif des pays de l'OCDE n'est pas de supprimer les variations des prix internationaux, conçues comme « un élément intégral du processus d'ajustement »⁵¹ de l'offre à la demande⁵², mais de les écrêter par un réseau international de stockage qui, financé par les pays exportateurs et importateurs, éviterait des évolutions soudaines et brutales⁵³. Ces projets ne se sont pas jusqu'ici matérialisés⁵⁴. Les pays exportateurs autres que les États-Unis, (qui détiennent l'essentiel des stocks mondiaux de céréales) et les pays importateurs (pauvres et riches) se montrent d'autant moins prêts à accroître leurs charges que depuis 1975 les prix agricoles internationaux tendent à baisser relativement. Le retour au pouvoir des Républicains aux États-Unis depuis janvier 1981 conduit aussi à s'interroger sur la future volonté stabilisatrice des États-Unis : leur complexe agro-industriel n'a-t-il pas fait la preuve entre 1972-74 de sa capacité à tirer parti de l'instabilité des cours internationaux ?

CONCLUSION

Que seront les années 80 ? Comme les auteurs qui avec nous ont réalisé ce projet, on ne peut qu'aboutir à cette question. Mais la diversité des situations que décrit cette équipe, la pluralité des points de vue qu'elle développe pour rendre compte des dix ans qui viennent de s'écouler sont significatifs de l'indéterminé de l'avenir. Des quelques repères que nous venons de délimiter, deux tendances longues peuvent être dégagées.

51. *Ibid.*

52. L'ouverture des fourchettes de prix proposées entre 1977 et 1979 au Conseil international du blé en témoigne : les États-Unis envisageaient des points d'intervention allant de 100 à 300, la CEE des prix allant de 100 à 200.

53. En juin 1977, le gouvernement américain proposait de constituer des stocks de 30 millions de tonnes de céréales, soit l'équivalent des stocks américains et du cinquième des stocks mondiaux de la même année.

54. Les accords signés par les États-Unis avec l'URSS et la Pologne en 1975 puis avec la Chine en 1980 sont les seuls changements significatifs. Ces accords prévoient des livraisons annuelles minimales de céréales (8 à 12 millions de tonnes pour l'URSS, 2 à 3 pour la Pologne, 13 pour la Chine) effectuées aux prix du marché. Leur portée stabilisatrice est faible : ils ne permettent pas en particulier de moduler la participation aux échanges internationaux des pays importateurs à la conjoncture (limitation des exportations en cas de pléthore, des importations en cas de pénurie).

La première est que la croissance de la production-consommation alimentaire se poursuivra dans les pays industriels. On peut donc écarter les hypothèses catastrophiques qui prévoient pour le futur l'accumulation d'excédents invendables, comme le font parfois les experts de l'OCDE⁵⁵, ou inversement l'accentuation des pénuries et des famines comme le font en ce moment les responsables de la Banque mondiale et ceux de la FAO⁵⁶.

Mais, et c'est la seconde tendance, cette croissance de la production-consommation passera par une insertion de plus en plus étroite des agricultures de ces pays dans les mécanismes du marché. Marchés du « dedans » bien sûr et aussi du « dehors », désormais essentiels à la reproduction des systèmes alimentaires de chaque pays industriel. Un « dehors » où la concurrence s'accroît et dont l'ordre n'est pas celui de la raison universelle mais celui du profit avec les gaspillages et les injustices que cet ordre suppose car ces défauts sont les conditions mêmes de son fonctionnement, par les avantages comparatifs qu'ils contribuent à créer. Depuis plusieurs siècles que les marchands parcourent le monde à la recherche de clients, le nombre d'affamés se multiplie à un rythme au moins aussi ample que celui des bénéficiaires d'une civilisation que l'on peut juger dérisoire. Mais n'est-ce pas en devenant mondial que l'ordre de la marchandise pourra n'être plus qu'un moment de l'histoire ?

55. Voir notamment le rapport *Politique alimentaire*, OCDE, Paris, Mai 1980.

56. Voir les derniers *Rapports annuels sur le développement dans le monde* de la BIRD ; et pour la FAO *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture - 1979*, Rome, 1980.